

団体規制法上の観察処分の違憲性

内野 正幸

一、はじめに

この意見書では、「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法」(以下、団体規制法という)による観察処分を「オウム真理教」改め「アレフ」(以下、アレフという)に対して行うことが違憲であるということを、一憲法学者の立場から主張してみたい。同法による再発防止処分の適用についても、違憲であると考えているが、ここは、それについて論じる場ではない。また、観察処分などが国際人権規約B規約(いわゆる自由権規約)に違反するかどうか、については考察を省略する。というのも、観察処分が違憲であると論証できれば、それが自由権規約違反である、と主張する強い必要性は乏しくなる、と考えられるからである。なお、同法の法案審議の一環をなす衆議院法務委員会での参考人陳述(平成十一年一月二六日)の場では、私は、違憲論を明確に主張しなかったが、それは、法

律の制定過程の段階では、法案をよりましなものに修正させるよう努力することの方が大切である、などといった戦術的配慮によるものである。

さて、団体規制法による觀察処分においては、法治主義（法律による行政）の原理は、それなりに守られている。このことは、アレフ関係者に対する住民登録や就学の拒否という市町村の対応が、法治主義をふみにじている、ということと対照をなすものである。すなわち、住民登録や就学の拒否を裁判で争おうとする場合は、住民基本台帳法や学校教育法という法律の土俵で、拒否の違法性を十分主張できる（もちろん法の適用上の平等という憲法原則や、選挙権などの憲法上の人権をも援用した方が、より有効であるが）。これに対して、觀察処分の事例では、法律論より憲法論の方が、はるかに重要となる。住民登録や就学の拒否の事例であれ、觀察処分の事例であれ、その社会的背景には、アレフ関係者（犯罪事件に関与していない人たちを含む）に対する大衆の根強い差別的偏見をめぐる問題がある。その意味で、アレフ関係者は、現在の日本社会における社会的少数者の典型例ともいえるが、ここでは、この種の問題には深入りしない。

以下の叙述では、とくに日本の最高裁判所の判例をかなり重視する立場をとりたい。団体規制法について憲法判断を求められている下級裁判所は、これまでに最高裁判例が確認してきた人権尊重主義的な立場を後退させてはならないはずである。なお、本稿では、参考までに、アメリカ合衆国の判例への言及も含ませている。

二、精神的自由への規制に対する厳格な審査の必要

(一) 精神的自由の優越的地位

最高裁は、最近、次のように述べる判決を下している。「集会の自由の制約は、基本的人権のうち精神的自由を制約するものであるから、経済的自由の制約における以上に厳格な基準の下に「判断」されなければならない」（最判平成七年三月七日民集四九卷三号六八七頁）。それは、精神的自由の優越的地位とよびうる。ここにいう「精神的自由」には、集会の自由だけでなく表現の自由や信教の自由なども含まれる。こと信教の自由の重要性に関しては、オウム真理教（宗教法人）解散命令事件を扱った最決平成八年一月三〇日（民集五〇卷一号一九九頁）が、次のように述べていることに注意する必要がある。「宗教法人に関する法的規制が、信者の宗教上の行為を法的に制約する効果を伴わないとしても、これに何らかの支障を生じさせることがあるとするならば、憲法の保障する精神的自由の一つとしての信教の自由の重要性に思いを致し、憲法がそのような規制を許容するものであるかどうかを慎重に吟味しなければならぬ。」事案をやや異にする本件においても、同程度もしくはそれ以上に慎重な吟味が要請されるはずである。というのも、宗教団体への観察処分は、法人格剥奪よりいっそう強く、信教の自由とくに宗教的結社の自由に対する脅威となるはずだからである（そもそも、憲法の保障する結社の自由が、法人格を剥奪されない権利を含むものなのか、については意見が分かれる）。

（二） 外面的な精神的自由の規制についての審査基準（危険性のテスト）

宗教的結社の自由を含め外面的な精神的自由が規制されている事例の場合、どのような違憲審査基準が採用されるべきか、という問題について、とくに、規制が正当化されるためにはどの程度の危険性が必要とされるか、という見地から考察してみよう。

前述の最判平成七年三月七日は、会館使用不許可事由を定める条例の文言（公の秩序をみだすおそれがある場合）

を解釈する文脈において、次のように述べている。「その危険性の程度としては、……単に危険な事態を生ずる蓋然性があるというだけでは足りず、明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見されることが必要である」。ここでは、明白かつ現在の危険の法理が採用されているが、もちろん最高裁は、外面的な精神的自由の制約が問題にされているすべての事例において、この法理が採用しているわけではない。実際、在監者への閲読制限については、最大判昭和五八年六月二二日（民集三七巻五号七九三頁）は、次のように述べて、この法理ほど厳しい立場をとらない姿勢を示している。「右の制限が許されるためには、当該閲読を許すことにより右の規律及び秩序が害される一般的、抽象的なおそれがあるというだけでは足りず、……具体的事情のもとにおいて、その閲読を許すことにより監獄内の規律及び秩序の維持上放置することのできない程度の障害が生ずる相当の蓋然性があると認められることが必要であり、かつ、その場合においても、右の制限の程度は、右の障害発生防止のために必要かつ合理的な範囲にとどまらるべきものと解するのが相当である。」

本件の場合、規制が正当化されるためには、無差別大量殺人行為が行われるであろうということについて、かりに明白かつ現在の危険までは要求されないにしても、少なくとも相当の蓋然性は要求される、とみるべきであろう。無差別大量殺人行為が行われるであろうという一般的、抽象的なおそれがあるというだけでは足りないのである。しかるに、本法は、一般的、抽象的なおそれをもって十分である、としたものにほかならない。

もっとも、破壊活動防止法上のせん動罪に関しては、最判平成二年九月二八日（刑集四四巻六号四六三頁）は、次のように述べて、ゆるやかな審査姿勢を示している。「右のようなせん動は、公共の安全を脅かす現住建造物等放火罪、騒擾罪等の重大犯罪をひき起こす可能性のある社会的に危険な行為であるから、公共の福祉に反し、表現の自由

の保護を受けるに値しないものとして、制限を受けるのはやむを得ない。しかし、この判旨は、誰かが無差別大量殺人をせん動する表現行為に出たとして、この行為を独立せん動罪で処罰することは合憲か、ということが問われる裁判事件がかりに起こった場合にこそ参考に供されるべきものであって、そういうことが問われていない本件では、援用するに適するものではない。

三、本件規制のねらう目的・利益

(一) 立法目的の合理性、立法の必要性および手段の相当性

違憲審査の順序について、たとえば、外国人指紋押なつ拒否事件を扱った最判平成七年二月十五日（刑集四九卷一〇号八四二頁）は、次のように述べている。すなわち、指紋押なつ制度は「その立法目的には十分な合理性があり、かつ、必要性も肯定でき」、また、「方法としても、一般に許容される限度を超えない相当なものであった」と。ここには、A立法目的の合理性（ないし正当性）、B立法の必要性およびC手段の相当性という三段階のテストが示されている。もっとも、Bのテストは、当該目的を現在追求することの適否の審査という面では、Aのテストと合体しやすい。また、Bのテストは、当該手段を現在採用することの適否の審査という面では、Cのテストと合体しやすい。その意味で、A・B・Cという三段階の枠組みにこだわる必要はないのであり、そのかわりに、目的審査および手段審査という二段階の枠組みにしてもかまわない。ともあれ、これまでみてきた審査基準は、一般的には、A・B・Cのすべてにかかわるものであるが、とくに危険性のテストはA・Bにかかわる。ここで立法目的の合理性について審査する場合には、法律の条文に掲げられた立法目的が一般的・抽象的にみて正当か、を問うだけでは不十分である。

立法の背景にある社会的事実や法の規制態様などとの関係からみて正当か、を問う必要がある。

なお、立法の必要性いかんという問いを立てると、これまでの調査活動などによって、全信徒の氏名も施設の内部状況もかなりわかつているはずであるから、氏名開示強制や警察の立入り調査などを定めた法律を制定する必要性は少ないのではないか、という疑問も出てきうる。当局としては法律に基づいてアレフをきちんと監視している、ということを入々にアピールして人々を安心させる、という効果なら少しだけ期待できるかもしれないが。この種のこと、立法の隠された動機の正当性に関する審査のあり方の問題にかかわってくる（このような動機として、本件の場合、ひとつには、住民登録拒否などの違法状態の解消を図る、ということが考えられる）。それについては、議論があるが、ここでは立ち入らない。

(二) いわゆる成田新法およびそれに関する最高裁判決との比較

団体規制法について検討しようとする場合、「新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法」（以下、成田新法という）およびそれに関する最大判平成四年七月一日（民集四六卷五号四三七頁。以下、成田最大判という）との比較を試みるのが便宜である。成田新法的一条は、「新東京国際空港及びその周辺において暴力主義的破壊活動が行われている最近の異常な事態にかんがみ」と規定して、立法の必要性を裏づける社会的事実について明確に述べている。成田新法が成立したのは、一九七八年五月一二日においてであるが、実際、たとえば同年三月二六日には、いわゆる過激派が空港管制塔に乱入して破壊活動を行う、という事件が起こっている。そして、同条は、続けて次のように規定している。「当分の間、新東京国際空港若しくはその機能に関連する施設の設置若しくは管理を阻害し、又は新東京国際空港若しくはその周辺における航空機の航行を妨害する暴力主義的破壊活動を防止するため、その活動の用に

供される工作物の使用の禁止等の措置を定め、もつて新東京国際空港及びその機能に関連する施設の設置及び管理の安全の確保を図るとともに、航空の安全に資することを目的とする。」成田最大判は、法令が標榜する規制目的を再言するより深い検討を示していないものの、当該人権制限措置によって保護される利益について、次のように述べている。「新空港若しくは航空保安施設等の設置、管理の安全の確保並びに新空港及びその周辺における航空機の航行の安全の確保であり、それに伴い新空港を利用する乗客等の生命、身体の安全の確保も図られる」と。成田新法の場合、法律の規定の仕方においても裁判所の判断としても、当該人権制限措置によって保護される利益が、かなり明確に述べられている。

(三) 本件規制のねらう目的・利益

団体規制法の場合、保護される利益は、条文上「国民の生活の平穩を含む公共の安全の確保」となっており、より漠然としている。「国民の生活の平穩を含む」という言葉は、法案が国会に提出された後で、衆議院での参考人陳述の直後に——おそらく陳述の趣旨をくみいれて——挿入されたものであるが、この言葉が挿入されたことによって、漠然性が改善されたわけではない。かりに、裁判所として、団体規制法が人権制限を行う目的ないし、それによって保護しようとしている住民側の利益は正当なものである、と判断したのであれば、その目的ないし利益について、成田最大判と同じかそれ以上に、明確かつ具体的に述べる必要がある。

観察処分に付す旨の公安審査委員会の平成一二年一月二八日の決定（以下、本件決定という）は、「無差別大量殺人行為が……平穩な市民生活にとって重大な脅威となる」という言葉を使って、立法目的の正当性をほめかした。そして、法の規制手段（五条や八条）にふれた上で、次のように述べている。「かかる法の規制措置は、公共の福祉

の観点から国民の基本的人權に対する必要かつ合理的な制約にとどまるものであると解されるから、……観察処分が違憲であるとはいえない。」しかし、ここには、立法目的の正当性や「必要かつ合理的な制約」の中味をきちんと立ち入って検討しようとする姿勢はみとれない。もちろん、公安審査委員会は、違憲審査を行う裁判所とは同じでない、という事情もある。かりに、審査・決定主体が公安審査委員会だからこそ、このような簡単な判示ですますことが許される、とみておこう。その場合、審査・決定主体が違憲審査を行う裁判所になった以上は、このような簡単な判示ですますことは許されなくなるはずである。すなわち、裁判所としては、立法目的の正当性、立法の必要性、規制手段の相当性などについて、深く立ち入って綿密な検討を行うことが求められるのである。なお、公安審査委員会が合憲判断を下せるということは、同委員会は理屈の上では違憲判断も下せる、ということになりそうであるが、この点にかかわっては、同委員会を含め行政機関はいかなる意味で、またどのような形で違憲審査を行いうるのか、という問題がでてさうる。しかし、それは、ここで論じるにふさわしいことではない。ちなみに、同委員会の手続遂行過程についても、伝聞証拠排除や相互審尋主義などの厳格な手続の不採用という点において適正手続違反を議論する余地があるが、かりにそれが肯定されたとしても、この点は、本件決定の問題点としてこの場でとりあげるに適することではない。

さて、思うに、一方で、たしかに、無差別大量殺人行為の防止は、保護に値する法益である。しかし、成田新法の場合、立法時の二か月足らず前に、立法の規制対象をなす暴力主義的破壊活動が行われた、という社会的事実が認められるとは違って、本法の場合、立法時の少し前の時期に無差別大量殺人行為が行われた、という事情は存在しない。のみならず、この行為が将来行われるであろうということについては、具体的危険も相当の蓋然性もない(抽象

的危険では足りない)。一歩譲つて、かりに無差別大量殺人行為のおそれがあるとしても、その被害を受けやすいのは、アレフ施設近隣の住民である以上に、それ以外の場所にいる不特定多数の人々である（地下鉄サリン事件の場合を想起せよ）。

むしろ、立法時の少し前の時期に目立った形で認められる社会的事実といえ、地域住民や自治体によるアレフ関係者排撃の動きである。そこで、「周辺地域住民の生活の平穩」（生活の不安が損なわれることの防止）が立法目的だとすれば、近隣におけるアレフ施設の存在によってそれが害されるということについて（たとえば道端でアレフ信徒に出くわしてしまうことに伴う不快感とか、アレフ施設のそばを通ると変な音が聞こえるという不快感について）、具体的危険どころか、いわば一種の実害もある。この場合、一見すると、明白かつ現在の危険のテストにパスできるかのようにも感じられるが、しかし、このテストは、害害の重大性を要件とするものである。この程度の不安感や不快感は、重大な害害とはいえない。ともあれ、生活の平穩は、保護に値する法益ではない。いいかえれば、このようにとらえられた立法目的は、漠然としすぎており、正当とはいえない。ここにいう住民の生活の平穩なるものは、アレフ施設が近隣にあるのは何となく不気味であるから、その不気味さを解消したい、という感情にすぎない。近隣の住民が無差別大量殺人行為の被害を受ける蓋然性は、きわめて小さい。

生活の平穩という言葉を明確な保護法益を指すものとしてとらえるとしたら、この言葉の意味内容は、かなり狭くなるはずである。その場合、自分の住んでいる所で騒音や、いやがらせの電話、郵便、訪問などをよく経験する、といったことがあつてはじめて、生活の平穩への侵害を語りうる。かりに生活の平穩が害される不利益という言葉を使って議論するとしたら、アレフ施設の存在によって近隣住民が受ける不利益よりも、立入り調査によってアレフ信徒が

受ける不利益の方が大きい、と論じてみせることもできる。

別の視点からいおう。団体規制法の五条は、アレフという特定の団体への適用を当初からねらってつくられたものであり、その意味で、同法は、措置法（処分的法律）といえる。私見によれば、一般的にいつて、措置法はつねに違憲になる、とは考えられないが、ここでは措置法の合憲性についての考察は省略したい。さて、一方で、団体規制法が、同法五条五号のいう「無差別大量殺人行為に及ぶ危険性があると認めるに足りる事実がある」団体に適用されるのだとしたら、アレフはその対象にならない。その場合、同条一―四号は、具体的危険を必要とするかどうかはさておき、五号の趣旨に沿うように限定解釈される必要がある。すなわち、たとえば、同条一号の「当該無差別大量殺人行為の首謀者が現在も当該団体の活動に影響力を有していること」という事由は、「影響力」という言葉の前に「無差別大量殺人行為に関する」といった形容句を補って解釈すべきものである。したがって、当該無差別大量殺人行為の首謀者がそれ以外の側面たとえばヨガ修行の達人としての側面において現在も影響力を有していたとしても、それは一号に該当するものとはいえない。これは、法律の合憲限定解釈とみる余地も少しあるが、この場合、法律への違憲判断は避けうるにしても、アレフは法律の適用対象にならない。他方で、団体規制法が、同法五条一―四号をそのまま広く解釈した場合における、それらのいずれかの要件をみたます団体に適用されるのだとしたら、アレフはその対象になるが、しかし、今度は、同法のアレフへの適用を、「無差別大量殺人行為に及ぶ危険性があると認めるに足りる事実がある」団体に対する規制措置の名のもとに正当化することはできない。このことは、本法が、一定の事実があれば無差別大量殺人行為に及ぶ危険性があるとみなす、という立場を實質上とっている、ということにかかわっている。いずれにしても、現在のアレフは、「無差別大量殺人行為に及ぶ危険性があると認めるに足りる事実がある」

団体であるとはいえない。

なお、本法は、あくまでも無差別大量殺人行為に及ぶ危険性に関するものである。それは、アレフ批判運動の推進者などの特定人を殺す危険性に関するものではない。まして、信徒の監禁その他、より重大でない犯罪を起こす危険性に関するものではない。本件決定は、信徒が「住居侵入・暴力行為等処罰に関する法律違反等」を最近犯したことと言及しながら、アレフは「依然として危険な体質を保持している」と論じているが、それは筋違いである。ここで問われているのは、何らかの犯罪を犯す危険ではなく、無差別大量殺人行為を犯す危険なのである。

四、規制手段とくにメンバー名開示強制の違憲性

(一) 序

ここでは、立法目的が正当かどうか、という問題は不問に付すことにしよう。したがって、採用された手段が正当な目的を達成するために必要なものかどうか、という問いかけも行わないことにする。観察処分にかかわる諸手段については、立入り調査をはじめいくつかの点で違憲性を主張しようが、以下では、メンバー名開示強制（義務づけ）の違憲性に重点をおきたい。

(二) アメリカ合衆国の連邦最高裁の判例について

団体の会員名の開示強制については、日本では最高裁判例は見当たらない。そこで、アメリカの連邦最高裁の判例に目を向けることにしよう。ここでとりあげるのは、① *NAAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958) ② *Gibson v. Florida Legislative Comm.*, 372 U.S. 539 (1963) である。

①事件は、NAACP（黒人地位向上協会）が州裁判所から会員名簿の開示を命じられて拒否したところ、罰金を科せられるなどしたケースである。①判決は、罰金を失効させたが、その際、次のように述べた。すなわち、政府による会員名簿の調査を免れる権利は、合法的な私的利益を追求して他人と自由に結社活動「交流」を行う、というメンバーの権利と深く関連しており、憲法修正一四條「デュー・プロセス条項」の保護の射程に入るほどである、と。

②事件も、似たようなケースであるが、ここでも州政府側の敗訴となった。判決では、次のような判断が示された。すなわち、立法機関による調査が、憲法修正一四條・一四條の保障する個人の結社する権利を侵害している、と主張されている場合には、州政府は、求めている情報「会員名簿」ときわめて重要な政府利益との相当程度の関連を説得的に論証しなければならないが、本件では、このような論証はなされていない、と。

（三） 宗教団体のメンバー名の開示強制

日本国憲法は、二二條で「結社の自由」、二〇條で「信教の自由」をそれぞれ明文で保障している。また、一三條は、プライバシーの権利を保障する趣旨を含むものと一般に解されている。このような憲法の解釈として、団体の全会員名の開示強制は、それが必要不可欠であるときを除いて、憲法二二條および一三條に違反し、また、その団体が宗教団体である場合は、あわせて憲法二〇條違反にもなる、と考えるべきである。しかも、団体の全会員名の開示強制は、前述した精神的自由の優越的地位にてらして、団体が宗教団体や政治団体である場合は、それ以外の種類の団体である場合と比べて、例外がより狭いものになる、とみるべきである。本件の場合、在家信徒を含むすべてのメンバーの名前を開示させることについて、必要不可欠が認められるとはいえない。かりにアレフ施設の管理責任者の氏名だけを開示させるのであれば、別異に解する余地が少しあるかもしれないが、

確認のためいえば、メンバー情報が市町村役場などに伝えられなかったとしても、プライバシーの侵害になること、もちろんである。かりに、全国の施設の信徒名をアイウエオ順の一覧表にして各市町村に提供する、ということが行われたとしたら、それは、きわめて重大なプライバシーの侵害になる。

なお、プライバシーに関して、個人の人権が侵害されたにとどまるのか、それとも団体の人権も侵害されたことになるのか、について意見が分かれるが、この文脈ではどちらでもよい。

(四) 住居不可侵と立入り調査

立入り調査受忍義務についても、住居不可侵という形態のプライバシー権保障という見地から批判的に問題にすることができるといえる。家宅搜索の令状主義などについて定める憲法三五条は、刑事手続に関する条文であると同時に、非刑事手続の文脈を含め住居不可侵という実体的権利を保障した条文である、と解される。⁴⁾ この住居に侵入されない権利は、プライバシー権の一環をなすものである。かりに、不必要な立入り調査を受けることによって住居の生活の平穩を害された、という主張が成立するかどうかはさておくにしても、そのことによつて住居のプライバシーが害された、という主張は十分成立するわけである。前述の成田最大判は、「行政手続における強制の一種である立入り」について、次のように述べている。「当該立入りが、「甲」公共の福祉の維持という行政目的を達成するため欠くべからざるものであるかどうか、「乙」刑事責任追及のための資料収集に直接結び付くものであるかどうか、また、「丙」強制の程度、態様が直接的なものであるかどうかなどを総合判断して、裁判官の令状の要否を決めるべきである」。これは、甲が肯定され乙や丙が否定されれば令状不要の方向に傾く、ということを示すものである。

この判示を参考にして私見をいえば、令状なしの立入り調査は、きわめて重要な行政目的を達成するために必要不

可欠であるという条件がみたされてはじめて合憲となる、とみるべきであろう。しかし、これまで述べてきたことからわかるように、アレフ施設への立入りは、このような条件をみたしているとはいえない。なお、令状なしの立入り調査においては直接強制は憲法上許されない、と解されるが、しかし、だからといって、直接強制を伴わない立入り調査であれば、令状なしであっても無条件に合憲になる、ということにはならない。

付言的ながら、立入り調査は、裁判官による令状の発布を前提として行われるのであれば当然に合憲になる、というわけではない。仮定の話として、立入り調査の必要なアレフ施設であるかどうか、などについての認定を令状に基づいて行う、という仕組みが法定されていたとしよう。この場合でも依然として、立入り調査は、その必要不可欠性という見地からみて、憲法三五条違反になると解すべきである。それは、同条の文言との関係では、「正当な理由に基づいて発せられ」という要件をみたさないものとして説明できる（この要件は、何よりも、裁判官の令状発布が正当な理由に基づいて行われなければならない、ということの意味するが、くわえて、立法者は令状発布の仕組みを法定する場合にはそれを正当な理由に基づくものにしなければならない、という趣旨を含むものである、と解すべきであろう）。

- (1) 団体規制法の違憲性を主張した文献としては、川崎英明・三島聡「団体規制法の違憲性」法律時報七二卷三号五二頁以下(二〇〇〇)や、小沢隆一『現代日本の法』(法律文化社、二〇〇〇)八五〜八七頁をも参照。
- (2) 芦部信喜『憲法学Ⅲ』(有斐閣、一九九八)四一七頁など参照。
- (3) 団体(結社)のプライバシー権について否定的なのは、橋本基弘「非政治団体の政治的自由と構成員の思想・信条の自由(下)」高知女子大学紀要／人文・社会科学編四三卷(一九九五)二三頁の注(二〇)であり、肯定的なのは、芦部信喜編『憲法Ⅱ人権(1)』(有斐閣、一九七八)六〇四頁「佐藤幸治執筆」であるが、私は後説を支持したい。ここでの私見は、営業活動を含め団体活動には個人の活動としてとらえるに適さないものもかなりあるから団体も人権の主体になりうると思われるべきである、という一般論を前提とするものである。たとえば、団体の財務報告の開示強制は、事例の類型に応じて合憲になったり違憲になったりするが、それが違憲になる場合(一例として極左や極右の政治団体を監視するためにその団体の財務報告の開示を強制する場合)、それは個人というより団体のプライバシーが侵害された事例としてとらえられるべきであろう。

(4) 憲法三五条解釈の再構成については、大石眞『憲法史と憲法解釈』(信山社、二〇〇〇)一四三頁以下、および同一四九頁注(一)所引の文献を参照。

*なお、本稿は、宗教団体アレフが公安審査委員会を被告として起こした行政訴訟を審理している東京地裁に対して、私
が二〇〇〇年十一月に提出した鑑定意見書とほぼ同じものである。